

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **89/2007** (ECLI:IT:COST:2007:89)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **BILE** - Redattore: **CASSESE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **05/03/2007**

Deposito del **16/03/2007**; Pubblicazione in G. U. **21/03/2007**

Norme impugnate: Legge 23/12/2005 n. 266 (legge finanziaria 2006); discussione limitata all'art. 1, c. da 24° a 26°.

Massime: **31122 31123 31124 31125 31126**

Atti decisi: **ric. 28, 29, 30, 31, 33, 37, 38, 39, 40 e 41/2006**

SENTENZA N. 89 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 23, 24, 25 e 26, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Stato (legge finanziaria 2006)», promossi con ricorsi della Regione Toscana, della Regione Veneto, della Regione Valle d'Aosta, della Regione Siciliana, della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione Trentino-Alto Adige, della Regione Liguria, della Regione Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Friuli-Venezia Giulia, notificati il 22, 23, 24 e 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio 2006, il 1°, 2, 3 e 4 marzo 2006 e rispettivamente iscritti ai numeri 28, 29, 30, 31, 33, 37, 38, 39, 40 e 41 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giovanni Guzzetta per la Regione Valle d'Aosta, Giovanni Carapezza Figlia e Paolo Chiapparrone per la Regione Siciliana, Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per le Regioni Trentino-Alto Adige, Liguria e Friuli-Venezia Giulia, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna e per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Le Regioni Toscana (r. ric. n. 28 del 2006), Veneto (r. ric. n. 29 del 2006), Valle d'Aosta (r. ric. n. 30 del 2006), Trentino-Alto Adige (r. ric. n. 37 del 2006), Liguria (r. ric. n. 38 del 2006), Emilia-Romagna (r. ric. n. 39 del 2006), Friuli-Venezia Giulia (r. ric. n. 41 del 2006), la Regione Siciliana (r. ric. n. 31 del 2006), e le Province Autonome di Bolzano (r. ric. n. 33 del 2006) e di Trento (r. ric. n. 40 del 2006) hanno proposto distinti ricorsi con i quali hanno impugnato diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», tra cui l'art. 1, commi 24 e 26; il Veneto ha impugnato anche i commi 23 e 25, la Provincia di Trento e il Friuli-Venezia Giulia anche il comma 25.

Le questioni sono state sollevate in riferimento: agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione; agli artt. 4, 45 e 48-*bis*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 7 e 8 del decreto legislativo **22 aprile 1994, n. 320** (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta); agli artt. 14, lett. *p*), 20 e 23, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); al titolo VI e agli artt. 68, 69, 70, 71, 75, 78, 83 e 84, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al **decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473** (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale), alla legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria), agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); agli artt. da 48 a 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia); all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

L'art. 1, comma 23, della legge n. 266 del 2005 prevede un limite all'acquisto di immobili per le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), con l'eccezione degli enti territoriali, fissandolo in un importo non superiore alla spesa media per gli immobili acquistati nel precedente triennio.

Il comma 24 stabilisce che «nei confronti degli enti territoriali soggetti al patto di stabilità interno, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano i trasferimenti erariali a qualsiasi titolo spettanti sono ridotti in misura pari alla differenza tra la spesa sostenuta nel 2006 per l'acquisto da terzi di immobili e la spesa media sostenuta nel

precedente quinquennio per la stessa finalità. Nei confronti delle regioni e delle province autonome viene operata un'analoga riduzione sui trasferimenti statali a qualsiasi titolo spettanti».

Il comma 25 sottrae l'acquisto di immobili, da destinare a sedi di ospedali, ospizi, scuole o asili, alla disciplina dettata dai due commi precedenti.

Il comma 26 si occupa dell'attuazione dei commi 23 e 24, stabilendo che le amministrazioni sono tenute a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze una comunicazione contenente le informazioni trimestrali cumulate degli acquisti e delle vendite di immobili per esigenze di attività istituzionali o finalità abitative, entro trenta giorni dalla scadenza del trimestre di riferimento e che «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le modalità e lo schema della comunicazione». La stessa disposizione stabilisce che la comunicazione è inviata anche all'Agenzia del territorio, che procede a verifiche sulla congruità dei valori degli immobili acquisiti segnalando gli scostamenti rilevanti agli organi competenti per le eventuali responsabilità.

Tutte le Regioni e le Province autonome lamentano la lesione della propria autonomia, essenzialmente finanziaria. In particolare, la Regione Veneto sostiene che tutte le disposizioni impugnate violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. attraverso l'imposizione alle Regioni e agli enti locali, oltre che alle amministrazioni statali, di limiti all'acquisizione di immobili. In tal modo sarebbero stati posti vincoli puntuali ad una singola voce di spesa, eccedendo la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e violando l'autonomia finanziaria di spesa di cui all'art. 119 Cost.

2. - In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili e/o infondati.

3. - In prossimità della data fissata per l'udienza, le ricorrenti Regioni Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, e la Provincia di Trento hanno depositato memorie concludendo per la cessazione della materia del contendere.

Esse danno atto dell'intervenuta abrogazione delle disposizioni impugnate ad opera dell'art. 1, comma 694, della legge **27 dicembre 2006, n. 296**, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)». Ritengono che dall'abrogazione discenda la completa eliminazione di qualunque effetto giuridico delle disposizioni impugnate e la preclusione di qualunque loro applicazione. Infatti, da un lato, il comma 24 prendeva a riferimento i comportamenti nell'acquisto di immobili relativi al 2006, facendone derivare conseguenze consistenti nella potenziale riduzione dei trasferimenti erariali. Dall'altro, gli oneri di comunicazione a tal fine previsti dal successivo comma 26 non hanno avuto esecuzione, atteso che il decreto ministeriale 5 aprile 2006 ha rinviato ad un successivo decreto ministeriale modalità e disposizioni per gli enti destinatari del comma 24.

3.1. - Anche la Regione Toscana nella propria memoria depositata chiede che la Corte costituzionale dichiari cessata la materia del contendere, dando atto che le disposizioni impugnate non hanno avuto attuazione e sono state abrogate.

3.2. - La Provincia di Bolzano nella memoria non prende in considerazione l'avvenuta abrogazione e insiste per la dichiarazione di illegittimità dei commi 24 e 26.

3.3. - Anche la memoria della Regione Veneto non prende in esame l'intervenuta

abrogazione e insiste nel chiedere la dichiarazione di illegittimità di tutte le disposizioni impugnate.

In particolare, con riferimento al comma 23, la Regione sostiene che l'espressa esclusione della sua applicazione agli enti territoriali non è sufficiente per ritenere illesa l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, atteso che non sarebbero esclusi gli enti strumentali, come scuole ed ASL, che, pur non essendo enti territoriali, «appartengono a questi ultimi e su questi gravano in termini finanziari e amministrativo-gestionali».

3.4. - Prima dell'udienza di discussione, la Regione Valle d'Aosta ha depositato atto di rinuncia al ricorso.

4. - Le memorie depositate dall'Avvocatura generale dello Stato nei giudizi relativi a tutti i ricorsi (con eccezione di quelli relativi ai ricorsi proposti dalla Regione Siciliana e dalla Regione Veneto), nel dare atto dell'intervenuta abrogazione, affermano che non risulta che le disposizioni abrogate abbiano prodotto effetti ostativi alla declaratoria della cessazione della materia del contendere.

5. - Alla pubblica udienza l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha accettato la rinuncia al ricorso presentata dalla Regione Valle d'Aosta.

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, le Province autonome di Bolzano e di Trento, nonché la Regione Siciliana, hanno impugnato diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», tra cui l'art. 1, commi 24 e 26; la Provincia di Trento e la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato anche il correlato comma 25, solo la Regione Veneto anche il comma 23, e i correlati commi 25 e 26.

Le impugnazioni delle citate disposizioni vengono trattate separatamente rispetto alle altre questioni proposte con gli stessi ricorsi e, per ragioni di omogeneità di materia, possono essere decise, previa riunione *in parte qua* dei giudizi, con la medesima sentenza.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, è entrato in vigore l'art. 1, comma 694, della legge **27 dicembre 2006, n. 296**, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che ha espressamente abrogato le norme impugnate.

2. - Il comma 24 prevede la riduzione dei trasferimenti erariali nei confronti degli enti territoriali soggetti al patto di stabilità interno, rapportandola alla spesa sostenuta negli anni precedenti per l'acquisto di immobili. Il comma 25 esclude gli immobili da destinare a sedi di ospedali, ospizi, scuole o asili. Il comma 26 individua la procedura di attuazione dei commi precedenti.

Tutte le ricorrenti lamentano la lesione della propria autonomia, in particolare finanziaria, in riferimento a più parametri costituzionali (par. 1 del "ritenuto in fatto").

3. - La Regione Valle d'Aosta ha rinunciato al ricorso e, alla pubblica udienza, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha accettato la rinuncia. Tanto comporta l'estinzione del giudizio *in parte qua*, ai sensi dell'art. 25 delle norme

integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4. - Il comma 24, e i correlati commi 25 e 26, della legge n. 266 del 2005, ora abrogati, non hanno avuto attuazione, come hanno riconosciuto nel corso della pubblica udienza tutte le ricorrenti. La previsione della riduzione dei trasferimenti erariali era subordinata, al fine di individuarne la misura, alla conoscenza dei dati relativi alla spesa sostenuta dagli enti per l'acquisto di immobili nel 2006 e alla conoscenza della spesa media per le stesse finalità sostenuta nel quinquennio precedente. Invece, la procedura per l'acquisizione di tali informazioni, regolata dal comma 26 mediante rinvio a un decreto ministeriale, non è stata neppure avviata, atteso che il relativo provvedimento, preannunciato nell'art. 2 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 aprile 2006, non è stato mai emanato.

Poiché dall'abrogazione discende la completa eliminazione di qualunque effetto giuridico delle disposizioni e la preclusione di qualunque applicazione, può ritenersi venuta meno ogni ragione della controversia e deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

5. - Solo la Regione Veneto ha impugnato il comma 23, e i correlati commi 25 e 26, della legge n. 266 del 2005. Per le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), esclusi gli enti territoriali, il comma 23 prevede un limite all'acquisto di immobili e lo individua nell'importo non superiore alla spesa media sostenuta per l'acquisto di immobili nel triennio precedente. Anche rispetto a questa disposizione sono esclusi gli immobili da destinare a sedi di ospedali, ospizi, scuole o asili (comma 25) ed è disciplinata la procedura di attuazione (comma 26).

La ricorrente lamenta che, attraverso vincoli puntuali ad una singola voce di spesa, lo Stato avrebbe ecceduto la propria competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e avrebbe violato l'autonomia finanziaria di spesa di cui all'art. 119 Cost. In particolare, l'espressa esclusione degli enti territoriali non sarebbe sufficiente a ritenere illesa l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, atteso che non sarebbero esclusi gli enti strumentali, come scuole ed ASL, i quali, pur non essendo enti territoriali, «appartengono a questi ultimi e su questi gravano in termini finanziari e amministrativo-gestionali».

L'abrogazione intervenuta dopo la proposizione del ricorso ad opera della legge n. **296 del 2006 ha espressamente riguardato anche il comma 23. Tuttavia, la disposizione impugnata ha avuto attuazione. Infatti, il d.m. 5 aprile 2006 ha previsto sia le comunicazioni trimestrali relative agli acquisti di immobili a partire dal 2006, sia la comunicazione del valore medio degli acquisti operati nel triennio precedente, tutte da effettuarsi ad opera delle amministrazioni individuate nel comma 23. Pertanto deve passarsi all'esame del merito.**

5.1. - La questione è fondata.

La disposizione statale impugnata pone puntuali vincoli di spesa. Nel fissare limitazioni agli acquisti immobiliari delle pubbliche amministrazioni (individuate con riferimento a quelle contemplate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001), l'art. 1, comma 23, della legge n. 266 del 2005 esonera gli «enti territoriali». Tale esclusione ha lo scopo di garantire l'autonomia delle Regioni e degli enti locali nelle scelte relative alla composizione del loro patrimonio.

Le menzionate limitazioni, tuttavia, non possono colpire le amministrazioni o gli enti pubblici strumentali o dipendenti dalle Regioni e dagli enti locali, cioè le strutture operative delle quali le une e gli altri si avvalgono per l'esercizio delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione.

Il successivo comma 25 già prevede che le limitazioni in argomento non si applichino ove gli acquisti immobiliari delle pubbliche amministrazioni abbiano ad oggetto beni con speciale destinazione (ospedali, ospizi, scuole e asili); con la conseguenza che tali acquisti sono sottratti a quelle limitazioni, anche se effettuati da amministrazioni ed enti pubblici strumentali degli enti territoriali. Si tratta, peraltro, di una esclusione solo parziale dall'obbligo di osservare le predette limitazioni, mentre l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali richiede che essa riguardi tutti gli acquisti delle amministrazioni ed enti pubblici strumentali degli enti territoriali. La norma impugnata prevede puntuali vincoli di spesa nei confronti di questi ultimi, in tal modo eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 417 del 2005).

Ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 23, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui, non contemplando tra i soggetti esonerati dal vincolo di spesa le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali, include tali amministrazioni ed enti tra i soggetti ai quali si applicano le limitazioni stabilite dalla stessa disposizione.

Resta assorbita la questione relativa ai correlati commi 25 e 26 della stessa legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 23, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», nella parte in cui non esclude le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali;

dichiara estinto per rinuncia il giudizio relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24 e 26, della legge n. 266 del 2005, proposta - con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, agli artt. 4, 45 e 48-bis, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e agli artt. 7 e 8 del decreto legislativo **22 aprile 1994, n. 320** (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) - dalla Regione Valle d'Aosta con il ricorso in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24, 25 e 26, della legge n. 266 del 2005, sollevate - in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, agli artt. 14 lett. p), 20 e 23, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); al titolo VI e agli artt. 68, 69, 70, 71, 75, 78, 83 e 84, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al **decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473** (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale), alla legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria), agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16

marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); agli artt. da 48 a 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia); all'art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - dalle altre ricorrenti con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.